



Podsekretarz Stanu

DLPC-V.071.2.2022

Pan

Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący

Komisji Ustawodawczej

Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na wystąpienie z dnia 1 czerwca 2022 r. (znak: BPS.DKS.KU.0401.17.2022) uprzejmie przedstawiam opinię Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP w *projekcie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (druk senacki nr 727)* oraz niezbędne informacje do sporządzenia przez projektodawców oceny skutków regulacji projektowanej ustawy.

Przedstawiony projekt zmierza do uchylecia art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, z późn. zm.¹, dalej: „ustawa anty-COVID-19”), który wprowadził z dniem 1 lipca 2021 r. w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemiologicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz rok od odwołania ostatniego z nich, obowiązek rozpoznawania wszystkich spraw cywilnych w pierwszej i drugiej instancji w składzie jednego sędziego, zamiast w dotychczasowych składach kolegialnych (zawodowych lub mieszanych). Na drodze wyjątku, prezesowi sądu przyznano uprawnienie umożliwiające wydanie przez niego zarządzenia rozpoznania sprawy w składzie trzech sędziów, jeżeli uzna to za wskazane ze względu na szczególną zawilgość lub precedensowy charakter sprawy.

¹ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2021 r. poz. 2120, 2133, 2262, 2269, 2317, 2368 i 2459 oraz z 2022 r. poz. 202, 218, 655 i 830.

W tym miejscu należy przypomnieć, że wdrożenie powyższych rozwiązań było podyktowane koniecznością usprawnienia postępowań, aby realnie zagwarantować obywatelom ich konstytucyjne prawo do sądu, którego elementem jest zasada rozpoznawania spraw bez zbędnej zwłoki, a także potrzebą zniwelowania zagrożenia epidemiologicznego, jakie stwarzają względem siebie osoby zasiadające wspólnie w kolegiальnym składzie sądu.

Przyjęte rozwiązanie okazało się skuteczne, albowiem dzięki niemu nie tylko zminimalizowano ryzyko zarażeń wśród składów kolegiальных, gdzie nie można było zachować zalecanego dwumetrowego bezpiecznego dystansu społecznego, ale także pozwoliło na zmniejszenie zaległości w sądach, które powstały na początkowym etapie epidemii wirusa SARS-Cov-2, gdzie sądownictwo funkcjonowało w szczególnych, ekstremalnie trudnych warunkach.

Jednocześnie należy wskazać, że na mocy art. 15zsz¹ ust. 4 ustawy anty-COVID-19, ww. przepisu tymczasowo znoszącego kolegiальności w rozpoznawaniu spraw cywilnych, nie stosuje się do spraw prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – *Prawo upadłościowe* i ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – *Prawo restrukturyzacyjne*.

Konsekwencją proponowanego przez projektodawców uchylecia art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy anty-COVID-19, stała się także propozycja równoczesnego uchylecia art. 15zsz¹ ust. 4 ustawy anty-COVID-19, jako przepisu przedmiotowo zbędnego.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że projektodawcy mimo treści zbiorowej petycji wniesionej do Senatu oznaczonej nr P10-61/21, która stała się asumptem do podjęcia prac nad przedmiotowym projektem ustawy, zmierzają do przywrócenia nie tylko składów kolegiальных w sprawach, w których uczestniczą ławnicy (co odpowiadałoby postulatом podnoszonym we wskazanej petycji), ale we wszystkich sprawach, w których ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – *Kodeks postępowania cywilnego* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, z późn. zm.², dalej: „k.p.c.”) ustanawia skład kolegiальny jako właściwy do rozpoznania sprawy.

Ministerstwo Sprawiedliwości po przeanalizowaniu rozwiązań zaproponowanych w projekcie, w tym uzasadnienia, nie może się z nimi w pełni zgodzić.

² Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2021 r. poz. 1981, 2052, 2262, 2270, 2289, 2328, 2459 oraz z 2022 r. poz. 1, 366, 480, 807, 830, 974, 1098.

Wskazać bowiem należy, że mimo uspokojenia sytuacji epidemiologicznej w Polsce oraz stopniowego przywracania działalności pracy sądów do warunków, w których pracowały przed epidemią, aktualna sytuacja nie uzasadnia pełnego uchylenia wprowadzonych w dobie COVID-19 rozwiązań ograniczających kolegalność rozpoznawania spraw przez sądy. Przede wszystkim należy zauważyć, że sytuacja związana z rozprzestrzenianiem się zakażeń wirusem SARS-CoV-2 i wywołanej nim choroby COVID-19 zaskoczyła wszystkich i spowodowała potężne perturbacje w dotychczasowym funkcjonowaniu wielu instytucji publicznych, w tym w sądownictwie. Najpoważniejszym z nich było odwoływanie rozpraw, z powodu zachorowań zarówno po stronie sądu, jak i stron postępowań, a także trudności z obsadzaniem wieloosobowych składów sądów. Brak możliwości zmiany kolegalnego składu orzekającego, o czym stanowi art. 47b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, z późn. zm.³), dawał się znacząco odczuć w przypadku choroby jednego z członków składu lub konieczności odbywania przez niego kwarantanny, co w okresie wzmożonej liczby zachorowań nie było sytuacją rzadką. Konsekwencją konieczności odraczania rozpraw w takich sytuacjach było przedłużanie się rozpoznania spraw, czego skutki odczuwały przede wszystkim strony postępowania.

W celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19, niezwykle istotnym było zatem podejmowanie przez ustawodawcę szybkich i adekwatnych działań legislacyjnych. Jeśli chodzi o sądownictwo chodziło o wprowadzenie rozwiązań, które pozwalałyby funkcjonować sądom w czasie epidemii, a nadto zapobiegałyby przewlekłości w rozpoznawaniu spraw.

Należy zarazem zauważyć, że już na etapie projektowania obowiązujących rozwiązań zakładano, że wyjście z zaległości spowodowanych pandemią może potrwać pewien okres czasu, stąd przyjęto, że nadzwyczajne rozwiązania przestaną obowiązywać w terminie roku od ustania stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego. Co do zasady, względy które przyświecały ustawodawcy, nadal zachowują aktualność.

Na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. (Dz. U. 2022 poz. 1027) odwołano na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z dniem 16 maja 2022 r. stan epidemii, ogłaszając w jego miejsce stan zagrożenia epidemicznego. Warto zaakcentować, że w przypadku zwiększenia się liczby zakażeń istnieje możliwość powrotu do stanu epidemii przywrócenia wcześniej obowiązujących obostrzeń.

³ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z. z 2021 r. poz. 1080, 1236 oraz z 2022 r. poz. 655)

Wobec tego wydaje się, że na chwilę obecną brak jest dostatecznych podstaw do przyspieszonej rezygnacji z rozwiązań wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19, zwłaszcza, że wedle zapewnień przedstawicieli Rządu, istnieje ryzyko kolejnej fali epidemii jesienią b.r. Rezygnacja z każdego z rozwiązań szczególnych powinna być poprzedzona stosownymi analizami, aby uniknąć ryzyka powrotu do tych rozwiązań na skutek ponownego pogorszenia się sytuacji epidemicznej, tym bardziej, że przeprowadzenie prac legislacyjnych wymaga stosownego upływu czasu.

Jeśli chodzi o analizowany projekt, to projektodawcy nie odnieśli się w jego uzasadnieniu do względów natury organizacyjnej, które przemawiałyby za pilnym przywróceniem składów kolegialnych. W szczególności nie odniesiono się do ryzyka powrotu pandemii COVID-19 jesienią, ani wpływu takiego stanu rzeczy na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Wskazane zagrożenia należy mieć na względzie przy określaniu zakresu projektowanych zmian. Należy w szczególności podnieść, że o ile liczba spraw rozpoznawanych z udziałem ławników jest stosunkowo nieliczna, o tyle przepisy procedury cywilnej przewidują bardzo szeroki katalog spraw rozpoznawanych przez składy trzech sędziów zawodowych. Nie bez znaczenia jest przy tym, że rezygnacja z obowiązujących rozwiązań, mających i tak tymczasowy charakter, utrudni wyjście z zaległości spowodowanych przez epidemię COVID-19. Tym samym zawarte w przedłożeniu rozwiązania zdają się iść zbyt daleko i mogą stwarzać systemowe zagrożenie dla sprawności postępowań cywilnych.

Nie dezawuuując potrzeby podjęcia działań legislacyjnych ukierunkowanych na przywrócenie udziału czynnika społecznego w procesie orzekania, należy dokonać stosownych analiz w celu ustalenia, jaki moment byłby optymalny, aby przywrócić ławników do orzekania na takich samych zasadach, jak to miało miejsce przed wprowadzeniem przepisów specustawy, aby nie spowodować fali zakażeń w razie powrotu epidemii jesienią b.r. Samo przywrócenie tzw. składów ławniczych w aktualnej sytuacji sądownictwa nie powinno zaś, co do zasady, stwarzać większych zagrożeń systemowych w wychodzeniu z zaległości. Rozwiązania takie z założenia czynić będzie zadość wymaganiom przewidzianym w art. 182 Konstytucji RP. Jednocześnie należy stanowczo sprzeciwić się nazbyt pośpiesznemu przywróceniu rozwiązań nakazujących rozpoznawanie niektórych spraw przez

trzech sędziów zawodowych. Tym bardziej, że już dziś w razie potrzeby obowiązujące przepisy specustawy upoważniają prezesa sądu do wyznaczenia składów kolegialnych.

Odnosząc się zaś do prośby o przekazanie niezbędnych informacji w celu sporządzenia przez projektodawców oceny skutków regulacji projektowanej ustawy, uprzejmie wskazuję, że aktualnie funkcję ławnika w sądach powszechnych w Polsce sprawuje łącznie 13 914 osób. Natomiast liczba ławników według stanu na dzień 31 grudnia w latach 2018-2021 przedstawiała się następująco:

Rok	Liczba ławników
2018	14 052
2019	14 098
2020	13 944
2021	13 937

W poniższej tabeli przedstawione zaś są informacje o środkach zaplanowanych w części 15 budżetu państwa *Sądy powszechne* na rekompensaty pieniężne dla ławników za czas wykonywania czynności w sądzie w latach 2018-2021 oraz o środkach wypłaconych w ww. okresie z części 15 budżetu państwa *Sądy powszechne* na przedmiotowy cel:

Rok	Wydatki na rekompensaty pieniężnej dla ławników - plan po zamianach (w tys. zł)				Poniesione przez sądy powszechne koszty rekompensat pieniężnych dla ławników (w tys. zł.)			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Rekompensaty pieniężne dla ławników	15.571	21.031	16.534	13.991	15.540	21.030	16.481	13.983

W kolejnej tabeli przedstawione są informacje o środkach wypłaconych z części 15 budżetu państwa *Sądy powszechne* z przeznaczaniem na zwrot kosztów diet, przejazdów i noclegów m.in. dla ławników w latach 2018 – 2021:

Poniesione przez sądy powszechne wydatki związane ze zwrotem kosztów diet, przejazdów i noclegów dla ławników (w tys. zł)

Rok	2018	2019	2020	2021
Zwrot kosztów diet, przejazdów i noclegów dla ławników, biegłych i świadków	1.157	2.054	1.784	1.541

Jednocześnie informuję, że wydatki planowane dla ławników z przeznaczeniem na zwrot ww. diet, przejazdów i noclegów są ujmowane w Zintegrowanym Systemie Rachunkowości i Kadr, łącznie z ww. kosztami dla biegłych i świadków. Zatem, Ministerstwo Sprawiedliwości nie dysponuje informacjami o wysokości środków zaplanowanych w części 15 budżetu państwa *Sądy powszechne* z przeznaczeniem na zwrot ww. kosztów jedynie dla ławników.

Z poważaniem

Katarzyna Frydrych

/podpisano elektronicznie/